

Doc. 10783

11 janvier 2006

Procédure de décision par les commissions concernant les candidats à des élections tenues par l'Assemblée

Lettre de M. Gross, Président de la commission du Règlement et des Immunités au Président de l'Assemblée parlementaire

19 décembre 2005

Monsieur le Président,

Le 3 octobre 2005, le Bureau a décidé de demander au Président de la commission du Règlement et des Immunités d'examiner la procédure concernant le vote au scrutin secret dans les commissions lorsqu'il s'agit de décisions concernant des personnes et d'en informer le Bureau.

Par conséquent, j'ai préparé un mémorandum sur le sujet que je joins à cette lettre. Vu le caractère complexe des questions de procédure en cause, j'ai estimé utile de soumettre le mémorandum d'abord à l'ensemble de la commission du Règlement et des Immunités.

Lors de sa réunion le 12 décembre 2005, la commission a approuvé mon mémorandum qui conclut que deux interprétations sont actuellement possibles lorsqu'une sous-commission ou une commission prend une décision concernant la préférence à donner à des candidats en vue d'élections. La commission peut soit voter à bulletins secrets, soit à main levée.

La commission du Règlement et des Immunités a en outre décidé qu'une modification du Règlement pourrait être utile pour clarifier la procédure à suivre dans les commissions et sous-commissions.

La commission est disposée à préparer un rapport sur une telle modification si le Bureau en fait la demande conformément à l'article 65.2 du Règlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations les meilleures.

Signé:

Andreas Gross

Annexe

M. René van der Linden
Président de l'Assemblée parlementaire
Conseil de l'Europe
F-67000 Strasbourg

ANNEXE

AS/Pro (2005) 24

8 décembre 2005

frdoc24_2005

COMMISSION DU RÈGLEMENT ET DES IMMUNITÉS

PROCÉDURE DE DÉCISION PAR LES COMMISSIONS CONCERNANT LES CANDIDATS À DES ÉLECTIONS TENUES PAR L'ASSEMBLÉE

NOTE

établie par M. Andreas Gross, Suisse, SOC

Résumé

1. Le 3 octobre, le Bureau a demandé au Président de la commission du Règlement et des Immunités d'examiner les règles relatives à la tenue de votes au scrutin secret par les commissions pour prendre des décisions concernant des personnes et d'informer le Bureau de ses conclusions.
2. Le Bureau et deux sous-commissions de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme examinent régulièrement des candidatures à différents postes au sein du Conseil de l'Europe (par exemple, juges à la Cour européenne des Droits de l'Homme, Commissaire aux droits de l'homme) et établissent des classements des candidats. Or aucune disposition n'indique expressément quelle est la procédure à suivre en l'absence de consensus et s'il convient alors de procéder à un vote.
3. Le Président de la commission du Règlement et des Immunités estime que deux interprétations peuvent être faites des règles en vigueur.
4. Dans une perspective historique, on pourrait faire valoir que l'article 46.2 du Règlement de l'Assemblée (« Le vote en commission [...] a lieu à main levée ») ne s'applique pas à l'élection de personnes ni, par analogie, au classement de candidats. En l'occurrence, il faudrait donc appliquer l'article 39.10. En donnant une interprétation large de cette dernière disposition, on pourrait considérer qu'elle vise aussi l'expression d'une préférence à l'égard de candidats. Il conviendrait dès lors de procéder à un vote au scrutin secret.
5. D'autre part, on pourrait soutenir que l'expression d'une préférence pour un candidat n'est pas assimilable à une élection ou à une nomination. Le vote pourrait dans ce cas se tenir à main levée, conformément à l'article 46.2.
6. Pour clarifier la situation, il serait bon que :
 - a. la commission du Règlement et des Immunités se déclare en faveur de l'une de ces interprétations ;
 - b. la procédure à suivre en sous-commission (et peut-être aussi en sous-commission ad hoc) soit précisée.

Texte intégral

A. Introduction

1. Le 3 octobre 2005, le Bureau de l'Assemblée a décidé de demander au Président de la commission du Règlement et des Immunités d'examiner les règles relatives à la tenue de votes au scrutin secret par les commissions pour prendre des décisions concernant des personnes et d'informer le Bureau de ses conclusions.

2. Cette question découle directement de la procédure qui a été suivie pour l'élection du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et, en particulier, des délibérations de la sous-commission des droits de l'homme à sa réunion du 15 septembre 2005. Cette sous-commission avait entendu les trois candidats à cette fonction et les avait classé par ordre de préférence. Cette décision avait été prise par un vote à main levée.

B. Dispositions générales relatives aux votes en commission et sous-commission

3. En vertu de l'article 48.1 du Règlement, « [s]auf dispositions spécifiques prévues au présent article, la procédure régissant les commissions s'applique aux sous-commissions ». Cet article ne contient aucune disposition particulière concernant les votes en sous-commission.

4. Conformément à l'article 46.1, sauf dispositions spécifiques, la procédure régissant les travaux de l'Assemblée est applicable aux commissions. L'article 46.2 précise que le vote en commission est émis à la majorité des suffrages exprimés. Il a lieu à main levée. A l'exception des questions de procédure, un vote par appel nominal a lieu si deux membres au moins le demandent. Il faut aussi noter qu'aux termes de l'article 45.5 les élections des présidents et vice-présidents des commissions se font au scrutin secret. Les commissions appliquent également cette disposition aux élections de rapporteurs si elles ne parviennent pas à un consensus.

5. L'article 39.10 dispose que, pour les nominations, le vote a lieu au scrutin secret.

C. Application de ces principes à la procédure suivie par la sous-commission des droits de l'homme concernant le Commissaire aux droits de l'homme

a. Généralités

6. Dans le cas présent, la sous-commission n'a pas procédé à une élection mais a exprimé, par vote, une préférence à l'égard des candidats. La procédure à suivre en l'occurrence n'est pas définie expressément dans le Règlement de l'Assemblée, que ce soit au niveau de l'Assemblée ou à celui des commissions.

b. Précédents

7. Il existe des précédents. En général, quand le Bureau établit la liste des candidats à un poste de membre du Comité européen pour la prévention de la torture, il les classe dans un ordre qui est parfois différent de celui dans lequel elles ont été soumises au Président de l'Assemblée par la délégation nationale. Avant 1998, cette procédure était également utilisée pour les membres de la Commission européenne des Droits de l'Homme.

8. Le Comité des Ministres peut, lorsqu'il propose des candidats aux postes de Secrétaire Général et de Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe, exprimer une préférence. Cela s'est produit dans le passé. Par ailleurs, un organe subsidiaire du Comité des Ministres examine les candidatures aux postes de juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme avant que le Comité ne transmette une liste de trois candidats à l'Assemblée.

9. Au cours des vingt dernières années, il n'a pas été possible de trouver un seul cas où l'un de ces organes ait exprimé sa préférence à l'égard de candidats au moyen d'un vote.

10. On notera également qu'aucun des deux documents « Procédure et pratique de l'Assemblée parlementaire » (datant de 1990) et « Procédure en commission » (publié dans les années 1950) ne donne d'indication sur la conduite à tenir par les commissions pour les élections autres que celles du président, des vice-présidents et des rapporteurs ou, plus précisément, pour exprimer une préférence à l'égard de candidats.

c. Evaluation

11. S'agissant du classement de personnes candidates à des élections par l'Assemblée, il existe une zone grise pour ce qui est des votes à tenir. De l'avis du Président de la commission du Règlement et des Immunités, deux interprétations sont possibles.

12. D'une part, on pourrait faire valoir que, lors de l'élaboration du premier Règlement de l'Assemblée, les seuls examens de candidatures et élections au niveau des commissions étaient ceux visant à désigner les présidents et vice-présidents de commission, et éventuellement les rapporteurs, le vote ayant lieu au scrutin secret. En conséquence, la deuxième phrase de l'article 46.2, « [i]l (le vote en commission) a lieu à main levée », ne pourrait s'appliquer à des décisions concernant des personnes. En revanche, l'article 46.1, relatif à la procédure régissant les travaux de l'Assemblée, demeurerait pertinent. En ce qui concerne les nominations par l'Assemblée, c'est l'article 39.10 qui s'applique. En donnant une interprétation large de cette dernière disposition, on pourrait considérer qu'elle vise aussi l'expression d'une préférence à l'égard de candidats. Il conviendrait dès lors de procéder à un vote au scrutin secret.

13. D'autre part, on pourrait soutenir que l'expression d'une préférence pour un candidat n'est pas assimilable à une élection ou à une nomination. Dans ce cas, c'est l'article 46.2 qui, via l'article 48.1, serait applicable. Les votes en sous-commission pourraient alors se tenir à main levée.

D. Remarque finale

14. Il serait bon que la commission du Règlement et des Immunités se déclare en faveur de l'une de ces interprétations et que la procédure à suivre en sous-commission (et peut-être aussi en sous-commission ad hoc) soit précisée dans le Règlement. Ainsi, les présidents de commissions concernés disposeraient en pareille situation d'indications appropriées concernant la marche à suivre.